Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

27 830 Materieelprojecten

Nr. 169 LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 25 maart 2016

De vaste commissie voor Defensie heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Minister van Defensie over de brief van 15 december 2015 inzake aanbieding evaluatierapport «DMP bij de tijd» (Kamerstuk 27 830, nr. 166).

De Minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 24 maart 2016. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Ten Broeke

De griffier van de commissie,
Van Leiden

kst-27830-169
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

1
Is de werkwijze waarmee u de Kamer voorafgaand aan de A-brief de Kamer geïnformeerd heeft over de toekomst van de onderzeedienst, een werkbaar alternatief voor grotere investeringsprojecten om de Kamer voorafgaand aan de A-brief bij de verwerving te betrekken?

2
Zou u willen onderzoeken welke alternatieven er zijn om, in lijn met de visie op de toekomst van de onderzeedienst, de Kamer eerder te betrekken bij een verwervingstraject?

32
Zou u willen onderzoeken welke alternatieven er zijn om, in lijn met de visie op de toekomst van de onderzeedienst, de Kamer eerder te betrekken bij een verwervingstraject?

Het doel van het DMP «nieuwe stijl» is om de Kamer eerder dan voorheen te betrekken bij materieelprojecten. In de eerste brief, de A-brief, wordt zij geïnformeerd over het «waarom» en het «wat» van de behoeftestelling. De kern van de A-brief is de functionele beschrijving van de capaciteit(en) die Defensie wil vervangen; er worden in deze fase nog geen besluiten genomen over «hoe» die behoefte wordt vervuld. Die vraag, met alle bijbehorende details, wordt in de B-fase beantwoord.

Het ligt niet voor de hand iedere DMP A-brief vooraf te laten gaan door een visie. Bij grote projecten daarentegen lijkt zo'n een visiedocument wel zinvol.

3
Is bij de evaluatie daadwerkelijk onderzocht of de voorgestelde aanpassingen aansluiten bij de verwervingsprocessen van internationale partners? Of vergroot de aanpassing van het Defensie Materieel (DMP) de «kans» op samenwerking zoals de sub-conclusie van het rapport stelt?

54
Is bij de evaluatie daadwerkelijk onderzocht of de voorgestelde aanpassingen aansluiten bij de verwervingsprocessen van internationale partners? Vergroot de aanpassing van het DMP de «kans» op samenwerking, zoals de sub-conclusie van het rapport stelt?

55
In hoeverre sluit het voorgestelde proces aan bij de processen van internationale partners?

In de evaluatie is de aanbeveling meegenomen van het IBO Wapensystemen (Kamerstuk 33 279, nr. 15) om in een zo vroeg mogelijk stadium internationale samenwerking te onderzoeken. Het is daarbij van belang dat landen, waaronder dus ook Nederland, hun behoeftestelling zo functioneel en open mogelijk formuleren en in dezelfde periode een reservering in hun investeringsplannen hebben. Dan kunnen de verwervingsbehoeften op elkaar worden afgestemd en is er een goede basis voor internationale samenwerking. Dat is ook de conclusie van het instituut Clingendael, dat hier onderzoek naar heeft gedaan. Zie bijvoorbeeld het Clingendael-rapport *Defence Cooperation in Clusters* van 2014.

4
Welke bandbreedtes wilt u voor de A-fase en de B-fase van het nieuwe Proces DMP voorstellen?

5
Bent u bereid om bij het aangepaste DMP de Kamer voortaan met de gebruikelijke commercieel vertrouwelijke brief te blijven informeren over de financiële informatie dit met het verwervings-traject is gemoeid?

63
Kunt u aangeven welke bandbreedtes u gaat hanteren? Zijn dat dan ook vaste bandbreedtes, of kunnen de bandbreedtes per type project nog verschillen?

Vanzelfsprekend ontvangt de Kamer ook in het nieuwe DMP een commercieel-vertrouwelijke bijlage met financiële informatie over het verwervingstraject. Het verschil met het huidige DMP is alleen dat dit niet meer standaard in de A-fase gebeurt, maar in de B-fase. In de A-fase, die voortaan functioneel wordt gespecificeerd, is de onzekerheid over het benodigde budget nog relatief groot. Daarom wordt voorgesteld om in de A-fase bandbreedtes te hanteren die overeenkomen met bandbreedtes in het Materieel Projecten Overzicht (MPO): 25 tot 100 miljoen euro en 100 tot 250 miljoen euro. Boven de 250 miljoen euro zullen bandbreedtes in verhouding staan tot het financiële volume van het project.

In de DMP B-fase is een nauwkeurigere raming mogelijk dan in de A-fase, omdat de onzekerheden en risico's beter kunnen worden gekwantificeerd. In de commercieel-vertrouwelijke bijlage bij de B-brief wordt de bandbreedte van de financiële informatie volledig afgestemd op het desbetreffende project, rekening houdend met de risico's die per project verschillend zijn. Een uitzondering op deze procedure geldt bij projecten waarvan in de A-fase al vast staat hoe de behoefte moet worden vervuld, omdat er geen alternatieven zijn. In die gevallen ontvangt de Tweede Kamer bij de A-brief ook een commercieel-vertrouwelijke bijlage met financiële informatie in de vorm van specifieke bandbreedtes.

6
Kunt u, met enkele voorbeelden, duidelijk maken op welke wijze in de afgelopen drie jaar de aanbestedingswet op Defensie-Veiligheidsgebied uit 2013 al heeft geleid tot conflicten met het huidige DMP en hoe u deze heeft opgelost?

34
Kunt u met enkele voorbeelden duidelijk maken op welke wijze in de afgelopen drie jaar de aanbestedingswet op Defensie- Veiligheidsgebied al uit 2013 al heeft geleid tot conflicten met het huidige DMP?

35
Kunt u enige voorbeelden geven van projecten waarin het onderscheid tussen de B- en C-fase de afgelopen jaren niet goed gemaakt is?

De aanbestedingswet op Defensie- en Veiligheidsgebied (ADV) staat niet langer toe dat in het DMP in de B-fase een *longlist* van productalternatieven wordt vastgesteld, die in de C-fase wordt teruggebracht tot een *shortlist*. Vóór de inwerkingtreding van de ADV zijn er verschillende projecten geweest, die volgens de toen geldende systematiek met een long list en een short list zijn uitgevoerd, zoals VOSS en Verwerving

HV-brillen. Als de ADV toen al van kracht was geweest, had voorafgaand aan de aanbesteding geen selectie van potentiële leveranciers mogen plaatshebben. Volgens de ADV moeten opdrachten bij een Europese aanbesteding namelijk in de D-fase worden gepubliceerd en kunnen pas daarna leveranciers worden geselecteerd en opdrachten gegund. Het nieuwe DMP komt hieraan tegemoet door in de onderzoeksfase (B-fase) de productalternatieven te inventariseren en te vergelijken en in de verwervingsfase (D-fase) pas de keuze te maken.

Een juiste toepassing van de ADV leidt in het huidige DMP tot het combineren van de B en C-fases of tot een kunstmatige scheiding tussen de B en de C-fase. Sinds de invoering van de ADV zijn er geen voorbeelden van materieelprojecten waarbij de B en C-fase als gevolg daarvan zijn gecombineerd. Er zijn wel materieelprojecten waarover de Kamer wordt geïnformeerd in een gecombineerde B/C/D-brief in verband met *foreign military sales* (FMS), maar niet als gevolg van de ADV. Bij de C-brief Defensiebrede Vervanging Operationele Wielvoertuigen (DVOW, Kamerstuk 26 396, nr. 105 van 19 juli 2015) is in zekere mate sprake van een kunstmatige scheiding tussen de B en C-fases, omdat daarbij wordt uitgegaan van de aanschaf van COTS/MOTS producten en er nauwelijks sprake is van een ontwikkelingstraject met een verdere uitwerking en aanpassing van de resultaten uit de B-fase.

7
Kunt u inzichtelijk maken op welke manier de afgelopen vier jaar met het toetsingskader «verwerven van de plank» is omgegaan bij het DMP? Kunt u daarbij ook duidelijk laten zien hoe dit verwerkt is in de B- en C-brieven die de Kamer daarover ontvangen heeft?

De afgelopen vier jaar zijn hier weinig voorbeelden van. Bij de meeste projecten waarbij van de plank is gekocht, was in de A-fase al duidelijk welk product het zou worden, omdat er geen alternatieven waren. De C-brief over de 7,5kN vrachtwagen van de DVOW is wel een recent voorbeeld waarin de Kamer over de resultaten van het toetsingskader van de plank wordt geïnformeerd. In het nieuwe DMP zou de Kamer over dit resultaat in de B-brief worden geïnformeerd.

8
Kunt u toelichten waarom in het evaluatierapport wel de gewijzigde wet- en regelgeving wordt besproken, maar geen evaluatie plaatsvindt van deze wet- en regelgeving met de daadwerkelijk opgestelde B- en C- brieven?

Een evaluatie van de Aanbestedingswet op Defensie en Veiligheidsgebied (ADV) met de werkelijk opgestelde B en C- brieven is niet opportuun, omdat de ADV het niet toestaat om voorafgaand aan de aanbesteding de productalternatieven te selecteren. Defensie houdt zich daaraan.

9
Kunt u enige voorbeelden geven van projecten die in de afgelopen jaren de C-fase hebben doorlopen en ook tot een duidelijke C-brief hebben geleid waarin de uitkomsten van een vervolgstudie aan de Kamer werden gemeld?

Voorbeelden hiervan zijn:
- DVOW, C-brief van 3 juli 2015 (Kamerstuk 26 396, nr. 105);
- VOSS, C-brief van 23 september 2011 (Kamerstuk 33 000 X, nr. 3). F-16 verbetering lucht-grond bewapening;

- F-16, Verbetering lucht-grondbewapening fase II, deelbehoeften 1 en 2, d.d. 20-08-2010;
- Boxer; Brief over het deelproject ontwikkeling van een groot gepantserd wielvoertuig voor gevechtsondersteunende taken d.d. 16-12-2005 (Kamerstuk 26 396, nr. 51);
- BMS; Resultaten van de studiefase van het project BMS (C-brief) en de behoefte aan aanvullende dataradio's (project Datacommunicatie Mobiel Optreden; CMO) (A-brief) d.d. 24-03-2006 (Kamerstuk 27 830, nr. 37);
- MILSATCOM; Brief studiefase lange termijndeel (C2-brief) d.d. 09-03-2001 (Kamerstuk 25 886, nr. 4) en antwoorden op schriftelijke vragen;
- MILSATCOM; Brief studiefase korte termijndeel (C1-brief) d.d. 03-11-1999 (Kamerstuk 25 886, nr. 3);
- NH-90; Brief Nederlandse helikopterbehoefte d.d. 01-10-1990 (Kamerstuk 19 282, nr. 7).

10
Kunt u toelichten op welke wijze de Kamer over de uitkomsten van de C-fase wordt geïnformeerd en welke rol de Kamer heeft na afloop van de C-fase?

36
Kunt u toelichten op welke wijze de nieuwe C-fase zal worden ingericht?

Volgens het nieuwe DMP is de vervolgonderzoeksfase (C-fase) alleen aan de orde als van een ontwikkelingstraject sprake is. In de onderzoeksfase (B-fase) onderzoekt Defensie of verwerving via COTS/MOTS mogelijk is, of dat een ontwikkelingstraject nodig is. De resultaten van de onderzoeksfase worden in de DMP B-brief aan de Kamer voorgelegd. Als geen ontwikkelingstraject nodig is, kan na de B-brief en na instemming van de Kamer naar de verwervingsfase (D-fase) worden overgegaan. Als wel een ontwikkelingstraject aan de orde is, volgt de C-fase. Op basis van de resultaten van de B-fase wordt dan een vervolgonderzoek uitgevoerd. Aan het eind van de C-fase wordt de Kamer over de bevindingen daarvan geïnformeerd met een C-brief.

11
Klopt het dat de Kamer met de begroting 2016 wel geïnformeerd is over de omzetting van de Beleidsdoorlichting DMP in een Evaluatie DMP, maar niet over de verandering van de vraagstelling? Waarom niet?

12
Kunt u toelichten waarom de evaluatie van het DMP is omgezet van een beleidsdoorlichting in een «gewone» evaluatie?

13
Klopt het dat de vraagstelling van de evaluatie die nu voorligt afwijkt op zowel de hoofdonderzoeksvragen als de deelvragen van de vraagstelling waarover de Kamer is geïnformeerd? Zo ja, waarom?

14
Waarom heeft u, in lijn met de eerdere brieven over de opzet van de vraagstelling voor de evaluatie van het DMP, de Kamer niet geïnformeerd over de verandering van de vraagstelling bij dit onderzoek?

De Kamer is in de begroting 2016 gemeld dat de beleidsdoorlichting DMP weer een «gewone» evaluatie was geworden. De aard en omvang van het onderwerp DMP bleken bij nader inzien niet geschikt voor een beleidsdoorlichting. Het DMP is een procesbeschrijving waar geen directe programma-uitgaven aan zijn gekoppeld. Het was zodoende niet goed mogelijk conform de eisen van een beleidsdoorlichting antwoord te geven op de eerder geformuleerde doelmatigheidsvraag.

Als gevolg van het omzetten van de beleidsdoorlichting in een gewone evaluatie, zijn de onderzoeksvragen pragmatischer geformuleerd, echter zonder hun strekking te wijzigen. Bij nader inzien was het zorgvuldiger geweest om de Kamer tussentijds te informeren over de gewijzigde onderzoeksopzet.

15
Kunt u toelichten op welke wijze de inbreng van de Kamer, een belangrijke doelgroep voor het DMP, in de evaluatie is verwerkt? Kunt u concreet aangeven welke aandachtspunten van de leden van de commissie zichtbaar in het rapport zijn verwerkt?

Bij de evaluatie van het DMP is zo goed mogelijk rekening gehouden met de wensen van de Kamer die onder meer naar voren kwamen tijdens de gesprekken van de vaste commissie voor Defensie (VCD) met vertegenwoordigers van Defensie. De hoofdpunten:
- De Kamer wordt eerder in het proces geïnformeerd (functionele A-brief) en kan eerder meepraten over de behoefte;
- In de commercieel-vertrouwelijke bijlagen wordt voortaan met financiële bandbreedtes gewerkt, conform het gesprek hierover met de VCD naar aanleiding van het ADR-rapport;
- Een duidelijke scheiding tussen de B en C-fase. Dit maakt de informatievoorziening transparanter. De Kamer wordt apart geïnformeerd met een B en een C-brief, althans als er sprake is van een ontwikkelingstraject.

16
Waarom zijn in uw brief niet alle punten opgenomen die u in 2013 als basis zag voor herziening van het DMP («life cycle costing en hoofdwapensystemen», «soorten investeringen», «vereenvoudiging», «balans tussen product, tijd en geld», «integrale besturing en afweging», «evaluatie van materieelprojecten» en «drempelbedragen») en waarover u de Kamer in 2013 per brief al geïnformeerd had (Kamerstuk 27 830, nr. 117)?

17
Worden de verbeterpunten die u in de brief in 2013 noemde voor herziening van het DMP nog meegenomen in de aanpassing van het DMP? Zo ja, hoe?

Alle onderkende verbeterpunten in de brief van oktober 2013 zijn beschouwd in de evaluatie die uiteindelijk heeft geresulteerd in de voorgestelde aanpassingen van de A, de B, en de C-fase.

De centrale conclusie uit het evaluatierapport luidt dat het DMP voortaan bij «kopen van de plank» niet meer uit vier maar uit drie fasen zal bestaan, namelijk de A, de B en de D-fase. De C-fase is uitsluitend nog aan de orde als er sprake is van een ontwikkelingstraject. De E-fase, ten slotte, is onveranderd aan de orde bij projecten groter dan 250 miljoen euro. Dit alles bijeengenomen resulteert in een wezenlijke vereenvoudiging van het DMP.

De evaluatie van het DMP stelt dat de financiële informatie in de huidige A-brief een betrouwbaarheid suggereert die er vaak niet is, omdat nauwkeurige financiële informatie nog niet beschikbaar is. Dit is ook opgemerkt door de ADR in haar onderzoeksrapport «Beheersing Investeringsprojecten» van 18 oktober 2012 (Kamerstuk 27 830, nr. 119 van 10 oktober 2013). In het nieuwe DMP wordt in de A, de B en de C-brief (bij een ontwikkelingstraject) de kostenraming vastgelegd in een bandbreedte, die steeds nauwkeuriger is gespecificeerd, omdat de onzekerheden en risico's beter kunnen worden geraamd. Voorts worden bij het vergelijken van de alternatieven, naast de investeringskosten, nadrukkelijker de levensduurkosten (LCC) beschouwd. Daardoor is het risico kleiner dat tijdens de verwerving de behoefte moet worden herijkt.

18
Klopt het dat in de regel uit de beleidsdoorlichting of evaluatie duidelijk wordt welke dienst of onderzoekers de doorlichting of evaluatie hebben opgesteld en op welke wijze de ambtelijke organisatie bij de totstandkoming was betrokken? Waarom ontbreekt deze informatie en kunt u deze alsnog geven?

19
Welke dienst heeft de evaluatie DMP opgesteld? Wat is de basis geweest voor deze keuze en waarom is niet gekozen voor een extern instituut?

20
Was er een klankbordgroep of begeleidingscommissie betrokken bij het opstellen van de evaluatie? Zo ja, welke? Zo nee, waarom niet?

21
Herinnert u zich uw brief van 16 februari 2015 (Kamerstuk 27 830, nr. 147) waarin u de Kamer meldde dat u een externe deskundige gevonden had in de persoon van Prof. Dr. Jouke de Groot, hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit Leiden? Waarom is nu niet duidelijk wie de evaluatie heeft opgesteld en of er een externe deskundige bij betrokken is geweest?

22
Gaat u de externe deskundige, Prof. Dr. Jouke de Groot, alsnog verzoeken zijn bevindingen aan de Kamer toe te zenden? Zo nee, waarom niet?

De evaluatie is uitgevoerd door een werkgroep van Defensie onder leiding van een interne stuurgroep, waarin de Hoofddirectie Beleid (HDB), de Hoofddirectie Bedrijfsvoering (HDBV), de Hoofddirectie Financiën en Control (HDFC), de Defensie Materieel Organisatie (DMO) en de Defensiestaf (DS) waren vertegenwoordigd. Voorzitter van de stuurgroep was Commandeur M.G.L.H. Tossings (destijds HDB) die ook de gesprekken met de VCD heeft gevoerd. Daarnaast heeft de Stichting Nederlandse Industrie voor Defensie en Veiligheid (NIDV) twee workshops over het DMP georganiseerd. De uitkomsten daarvan zijn betrokken bij de evaluatie.

De aard en omvang van het onderwerp DMP leenden zich bij nader inzien beter voor een evaluatie dan voor een beleidsdoorlichting (zie ook het antwoord op de vragen 11, 12, 13, 14). Daardoor zouden de begeleiding en het eindoordeel van de externe deskundige aanzienlijk in omvang afnemen en is in overleg met Prof. de Vries de samenwerking beëindigd.

De betrokkenheid van een onafhankelijke deskundige is overigens niet verplicht bij een evaluatie.

23
Kunt u toelichten in hoeverre de uiteindelijke herziening van het DMP fundamenteel van aard is?

Het centrale uitgangspunt van het DMP is en blijft de toereikende informatievoorziening ten behoeve van de politiek-ambtelijke leiding van het Ministerie van Defensie en van de Tweede Kamer, zodat een goed geïnformeerde afweging bij de besluitvorming over grote dan wel gevoelige projecten mogelijk is. Gedurende de evaluatie van het DMP zijn ingrijpende voorstellen gedaan om de informatievoorziening aan de Tweede Kamer verder te verbeteren.

In het herziene DMP zijn onder andere de volgende aanpassingen verwerkt:
- de behoeftestelling functioneel specificeren (het «wat» en «waarom»): in de A-fase wordt de gewenste militaire capaciteit centraal gesteld en niet de gewenste concrete oplossing;
- nadrukkelijkere inventarisatie en vergelijking van alternatieven, waarbij voor projecten boven de € 100 miljoen een Kosten-Baten Analyse (KBA) wordt uitgevoerd;
- bij «kopen van de plank» bestaat het DMP standaard niet meer uit vier maar uit drie fasen, namelijk A, B en D. De C-fase is uitsluitend nog aan de orde als er sprake is van een ontwikkelingstraject.

24
In hoeverre is het DMP vergelijkbaar met aankoop- en aanbestedingsprocedures Rijksbreed? Wat zijn de verschillen en wat zijn de overeenkomsten?

Alle departementen moeten voldoen aan de Europese aanbestedingsregels die in nationale wetgeving zijn verwerkt. De Europese richtlijn 2009/81/EG is toegesneden op het bijzondere karakter van opdrachten op defensie- en veiligheidsgebied, en de Aanbestedingswet op Defensie- en Veiligheidsgebied (ADV, 2013) dient ter uitvoering hiervan. Voor Defensie gelden daarnaast de afspraken van het DMP die met de Kamer zijn gemaakt voor een transparant en zorgvuldig besluitvormingstraject over grote dan wel gevoelige projecten. Het DMP stelt de Kamer en de politieke en ambtelijke leiding van het departement in staat projecten te beheersen, in het bijzonder wat de aspecten product, tijd en geld betreft.

25
In hoeverre hebben de bekende problemen bij de verwervingsketen van Defensie, zoals het tekort aan gespecialiseerd personeel, invloed op het goed doorlopen van het DMP?

29
Is het aantal inkopers dat Defensie Materieel Organisatie (DMO) beschikbaar heeft, in overeenstemming met de werklast? Wanneer worden inkopers bij een DMP-project betrokken?

44
Is het aantal inkopers dat DMO beschikbaar heeft, in overeenstemming met de werklast? Wanneer worden inkopers bij een DMP-project betrokken?

In het huidige DMP worden inkopers in toenemende mate bij de werkzaamheden in de A-fase betrokken omdat een richtinggevende

A-brief met veel gedetailleerde specificaties het doel is. Mede daarom is op dit moment het aantal inkopers bij de DMO niet volledig in overeenstemming met de werklast. Dit wordt onder meer ondervangen met tijdelijke inhuur. Volgens het nieuwe DMP worden inkopers pas in de B-fase nauwer bij het DMP-project betrokken, omdat de A-brief in de nieuwe opzet meer functionele beschrijvingen en minder gedetailleerde specificaties bevat.

26
Hoe wordt de Nederlandse Defensie- en Veiligheidsgerelateerde Industrie, waaronder de kennisinstellingen, betrokken bij het invullen van de functionele specificaties?

Ook in het nieuwe DMP is er ruimte voor een pre-behoeftestellingsconsultatie zoals beschreven in de Defensie Industrie Strategie. Daarbij zijn functionele specificaties noodzakelijk om kennisinstellingen en industrie voldoende gelegenheid te bieden om mee te denken over de beste oplossing voor Defensie.

27
Is er inzicht hoeveel DMP-projecten zonder C-fase zullen gaan verlopen?

Kopen van de plank is het uitgangspunt. Deze keuze is expliciet gemaakt in de beleidsbrief Defensie na de kredietcrisis (Kamerstuk 32 733, nr. 1). Aan het einde van de B-fase is duidelijk of verwerving van de plank mogelijk is, of dat er valide redenen zijn om aan een ontwikkelingstraject te beginnen. Dit betekent dat in de regel geen C-fase nodig is. Het is niet te zeggen hoe vaak hierop een uitzondering nodig zal zijn.

28
Overweegt u de verwervingsstrategie van een DMP-project al bij het A-document vast te stellen?

De verwervingsstrategie wordt in de regel pas in de B-fase vastgesteld. In uitzonderingsgevallen zal dit in de A-fase al mogelijk blijken, bijvoorbeeld bij een *foreign military sales* (FMS) procedure, als er geen productalternatieven zijn.

30
Een functioneel gespecificeerde A-brief kan eerder in het verwervingsproces naar de Kamer worden gestuurd. Hoeveel eerder in vergelijking met de huidige gang van zaken?

60
Kunt u toelichten hoeveel eerder de Kamer in het verwervingsproces met een nieuwe A-brief geïnformeerd gaat worden ten opzichte van de werkwijze van het huidige DMP?

Hoeveel eerder de Kamer een DMP A-brief kan krijgen is afhankelijk van het project, maar de verwachting is dat de nieuwe DMP A-brief een half jaar tot een jaar eerder kan worden gestuurd dan de huidige DMP A-brief.

31
Kunt u toelichten wat voor de Kamer de meerwaarde is van een DMP A-brief die een functionele specificatie geeft?

58
Welk belang heeft de Kamer bij de door u voorgestane summiere wijze van informeren in de A-brief, waarbij de informatie dan wel eerder beschikbaar komt?

Het belang voor de Kamer ligt in het eerder krijgen van informatie over de behoefte van Defensie en over de zaken waarmee Defensie militaire partners en commerciële partijen wil benaderen. De informatie zal niet meer nauwkeurigheid suggereren dan op basis van de onderliggende gegevens kan worden gegarandeerd. Door weer te geven binnen welke grenzen de behoefte naar verwachting kan worden gerealiseerd neemt de waarde van de informatie toe. In de DMP B-fase beschikt Defensie over betere en betrouwbaardere informatie en kan een Kosten-Baten Analyse (KBA) worden uitgevoerd. Aan het einde van de DMP B-fase zal de Kamer worden geïnformeerd over de bevindingen en conclusies.

59
Deelt u de opvatting dat voor de informatiepositie van de Kamer juist de standaardprocedures in het DMP van belang zijn om op een eenduidige manier betrokken te worden en te blijven bij het verwervingsproces van Defensie? Hoe is het voor de Kamer te controleren of op de juiste gronden afgeweken wordt van de procedures?

Defensie hecht grote waarde aan het zo snel en correct mogelijk informeren van de Kamer. Het nieuwe DMP standaardiseert net als het oude DMP de informatievoorziening over behoeftes van Defensie en de betrokkenheid van de Kamer daarbij. In het nieuwe DMP kent elke fase een beslismoment voor de Kamer en een afsluiting met een DMP-brief waarin een voorstel wordt gedaan voor het verdere verloop van het proces. Daardoor wordt de Kamer op een heldere manier geïnformeerd en kan zij in voorkomende geval beoordelen of het afwijken van de procedure een valide keuze is.

33
Op welke wijze kan de Kamer beoordelen en controleren of er voldoende gronden zijn om af te wijken van de standaardprocedures van het DMP, waarmee toch juist de Kamer wordt geïnformeerd?

38
Hoeveel verschillende soorten A-brieven zijn er mogelijk nu er tal van bijzonderheden genoemd worden om af te wijken van de standaard A-brief met een functionele behoeftestelling?

40
Kunt u een overzicht geven van de verschillende mogelijkheden voor een A-Brief en voor een C-Brief?

56
Klopt het dat er ten minste vier soorten A-brieven ontstaan die de Kamer zou kunnen ontvangen:
1. **Een A-brief met financiële informatie in bandbreedtes en primair een functionele behoeftestelling,**
2. **Een A-brief waarbij vaststaat hoe de behoeftestelling wordt ingevuld met een commerciële bijlage met financiële informatie,**
3. **Een A-brief met de relevante informatie uit de B en D fase en het besluit tot het mandateren van het DMO, ook boven de omvang van € 100 miljoen,**

4. **Een A-brief met daarin de motivatie aan de Kamer waarin beschreven wordt dat wordt afgeweken van de standaardprocedures?**

Wordt het DMP met deze verschillende opties voor de A-brief, met verschillende soorten bijlagen, informatie en uitzonderingen eenvoudiger of juist complexer, waarbij uitzonderingen op de regel voor de Kamer ook nog moeilijk te controleren zijn?

Er zijn twee A-brieven mogelijk. De eerste mogelijkheid is een A-brief waarin wordt gemeld dat nader onderzoek nodig is. In dit geval wordt in de B-fase (de onderzoeksfase) bepaald of «kopen van de plank» mogelijk is of dat de capaciteit moet worden ontwikkeld en er een vervolgonderzoeksfase (C-fase) nodig is. De tweede mogelijkheid is een A-brief waarin wordt gemeld dat wordt gekozen voor een procesgang met twee DMP-fasen. In dit geval is al in de behoeftestellingsfase (A-fase) alle benodigde informatie over product, tijd en geld bekend voor een D-fase. Dit is het geval als in de behoefte kan worden voorzien via *foreign military sales*. In voorkomend geval zal ik in de A-brief beargumenteren waarom het mogelijk is af te wijken van de standaard werkwijze zodat u kunt beoordelen en controleren of die keuze valide is.

37
In welke mate beschikt u over voldoende financiële expertise om dusdanige grote aanbestedingsprojecten te begeleiden? Is er een benchmark gedaan hiertoe met organisaties met aanbestedingen in dezelfde orde van grootte?

Bij ieder aanbestedingstraject is een projectcontroller betrokken. Afhankelijk van de omvang en complexiteit van een project is het in sommige gevallen wenselijk meer financiële deskundigheid aan het projectteam toe te voegen. Deze capaciteit wordt vrijgemaakt binnen Defensie of ingehuurd. In overeenstemming met de aanbevelingen uit de IBO Wapensystemen wordt de financiële deskundigheid verder versterkt, onder andere ten behoeve van de KBA. Voor de inrichting daarvan kan Defensie onder meer gebruikmaken van de ervaringen en inzichten van Rijkswaterstaat.

39
Kunt u toelichten waarom het bij het aanpassen van het DMP wel mogelijk is de financiële informatie in bandbreedtes aan de Kamer te melden bij de A-brief, maar met de aanpassingen u de financiële informatie niet langer op de gebruikelijke manier kunt aanleveren?

In de A-fase wordt de behoefte functioneel gespecificeerd. Omdat het onderzoek naar alternatieven in de B-fase geschiedt, is de informatie daarover in de DMP A-fase beperkt en de onzekerheid van het benodigde budget relatief groot. Het noemen van een concreet bedrag, zoals dat tot nu toe gebeurt, suggereert een nauwkeurigheid die op grond van de onderliggende informatie niet kan worden gegarandeerd. In de huidige praktijk zijn er in latere DMP-fasen, als Defensie over betere informatie beschikt, dan ook vrijwel altijd aanpassingen nodig. Het hanteren van een bandbreedte, zoals voorzien in het nieuwe DMP, doet recht aan de onzekerheid in de A-fase.

41
Welke rol is er voor de Tweede Kamer nu de Aanbestedingswet op Defensie- en Veiligheidsgebied de selectie van productalternatieven van een longlist (B-fase) naar een shortlist (C-fase) («downselect») toestaat voorafgaand aan de aanbesteding?

De aanbestedingswet op Defensie- en Veiligheidsgebied staat een dergelijke selectie voorafgaand aan de aanbesteding niet toe. Bij Europese aanbestedingen dienen de selectie en gunning tijdens de aanbesteding te geschieden, op grond van vooraf gepubliceerde criteria. De Kamer kan zich richten op de fasen ervoor en erna, maar niet op de aanbesteding. Dit is bij de aanbestedingswet op Defensie- en Veiligheidsgebied niet anders dan bij andere Europese aanbestedingen van Defensie of andere ministeries.

42
Het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) doet een aantal aanbevelingen, waarvan u de meeste overneemt, bijvoorbeeld een kosten-/batenanalyse en een challenger-rol. Kunt u garanderen dat door deze extra stappen de doorlooptijd van een DMP-project niet toeneemt?

Het doel van de genoemde aanbevelingen is een betere en transparantere onderbouwing van de besluitvorming over investeringen. Vooral het opstellen van KBA's zal de komende periode veel tijd en capaciteit kosten. Het is niet uit te sluiten dat tot uitdrukking komt in de doorlooptijd van projecten. Goede KBA's in de B-fase voorkomen echter vertraging in vervolgfasen. De *challenger* rol behelst een onafgebroken kritische beschouwing van de besluitvorming gedurende het gehele project. De c*hallenger* is veelal nauw betrokken bij de (voorbereiding van de) besluitvorming, waardoor vertraging wordt vermeden.

43
Overweegt u in lijn met het IBO-rapport het gebruik te intensiveren van geïntegreerde contracten, mede gelet op de Bushmaster die in Afghanistan onder verantwoordelijkheid van de leverancier in stand is gehouden en gelet op het instandhoudingsconcept van de F-35, waar geïntegreerde contractvorming uitgangspunt is?

Bij de inrichting van het onderhoud en de onderhoudsorganisatie voor wapensystemen worden afwegingen gemaakt op onder andere het gebied van voorraden, onderhoudsniveaus en -voorzieningen. Daarbij is de keuze tussen zelf uitvoeren en uitbesteden of tussenvormen altijd aan de orde.

45
Overweegt u om in de analysesystematiek gericht op het verbeteren van de materiële beschikbaarheid van een bepaald wapensysteem, naast zoals in het IBO wordt aangegeven te investeren in bijvoorbeeld extra onderhoudscapaciteit of reservedelen, standaard uitbesteding van die taken te betrekken?

46
Zijn met het nieuwe DMP proces nu alle varianten afgedekt? Of zijn er nog uitzonderingen? Zo ja welke?

Door het nieuwe DMP te baseren op de procesgang die geschikt is voor de meeste projecten en op kopen van de plank en de toepassing van de Aanbestedingswet Defensie en Veiligheid, wordt het aantal uitzonderingen geminimaliseerd.

47
Is er gekeken naar de snelle verandering buiten Defensie in de ontwikkeling van technologie en systemen, zoals de sterke opkomst van het internet open-source ontwikkeling en netwerkontwikkeling en de innovatiecyclus die steeds sneller is

geworden? Welke gevolgen heeft dit voor de werkwijze van de Defensie sector en dus ook voor de DMP procedure? Hoe passen Defensie en de DMP procedure zich aan deze zeer relevante ontwikkeling aan?

Defensie onderkent dat technologische ontwikkelingen steeds sneller leiden tot nieuwe productgeneraties en producten. Tegelijk zal Defensie het zich niet kunnen permitteren om materieel eerder dan voorzien te vervangen. Innovaties moeten dan ook vooral worden ingepast in periodieke opwaardering van wapensystemen die mede zal bestaan uit de aanpassing van software en de vervanging van de subsystemen. In het nieuwe DMP worden doublures vermeden en is het aantal stappen verminderd, wat ook bijdraagt tot het versnellen van de innovatiecycli.

48
Wordt automatisch gekozen voor (volledige) financiering door Defensie als blijkt dat een ontwikkelingstraject noodzakelijk is of wordt er ook onderzocht of alternatieve financiering door het bedrijfsleven of private investeerders mogelijk en zinvol is?

Alternatieve financiering is mogelijk wanneer dit voordelen biedt voor Defensie. Dit zal moeten worden vastgesteld in een business case.

49
Klopt het dat binnenkort weer een nieuwe aanbestedingswet van kracht wordt, die onder meer launching customership zoals bedoeld in de Defensie Industrie Strategie (DIS) en overheidsgestuurde ontwikkeling door middel van een innovatiecontract (eenvoudiger) mogelijk maakt? Waarom is deze ontwikkeling niet meegenomen in de evaluatie en de voorgestelde aanpassingen van de DMP procedure?

De Europese Commissie heeft de aanbestedingsregels verder gemoderniseerd. Nederland moet de nieuwe Richtlijn 2014/24 met betrekking tot het gunnen van overheidsopdrachten in de huidige Aanbestedingswet uit 2012 verwerken. Naar verwachting zal in de loop van dit jaar Aanbestedingswet 2012 worden gewijzigd in de Aanbestedingswet 2016. In deze AW 2016 wordt de mogelijkheid tot «innovatiepartnerschap» opgenomen. Het toepassingsgebied van deze wet betreft opdrachten voor «civiele» leveringen, diensten en werken. Innovatiecontracten en DIS-instrumenten (bijvoorbeeld *launching customership*) ten behoeve van ontwikkelingen op het gebied van militaire systemen vallen niet onder het toepassingsgebied van de Aanbestedingswet 2012, maar onder de toepassing van de Aanbestedingswet op Defensie- en Veiligheidsgebied (2013) die op Richtlijn 2009/81 berust. Derhalve is Richtlijn 2014/24 niet verder beschouwd in de evaluatie van het DMP.

50
Bent u voorstander van onderzoek in de A-fase, onafhankelijk van de mogelijkheden voor samenwerking, of er binnen EU of NATO al gelijksoortige capaciteiten zijn of worden gerealiseerd, omdat de noodzaak voor Nederland om al- dan niet te beschikken over een bepaalde (niche) capaciteit dan onomstotelijk kan worden vastgesteld en waarbij deze analyse ook een basis kan vormen voor potentiële samenwerking? Zo ja, waarom wel? Zo nee, waarom niet?

De DMP A-fase is vooral gericht op het wat en waarom. Daaraan gaat vooraf de afweging of Nederland zelf moet beschikken over de desbetreffende militaire capaciteit. Daarbij wordt rekening gehouden met de

capaciteitsontwikkeling en tekorten in de Navo en de EU. Als Defensie tot de conclusie komt dat zij zelf zou over de desbetreffende capaciteit zou moeten beschikken, zal dat worden beargumenteerd in de A-brief. Vervolgens zal in de volgende DMP-fase worden onderzocht welke mogelijkheden er zijn voor internationale samenwerking.

51
Waarom wordt de hele argumentatie in de paragraaf internationale militaire samenwerking opgebouwd rond het thema «functionele specificatie van de A-fase» en wordt op geen enkele wijze vermeld op welke wijze andere internationale partners hun verwerving van materieel aanpakken? Hoe heeft internationale samenwerking op het terrein van het verwerven van materieel in de praktijk van de afgelopen jaren gewerkt?

52
Waarom vindt in dit evaluatierapport geen evaluatie plaats van de feitelijke internationale samenwerking op het terrein van verwerving van materieel en is het daarmee ook niet onderbouwd of de denkrichting van «functionele specificatie» bijdraagt aan verbetering of verdieping van de internationale militaire samenwerking bij de verwerving van materieel?

53
Waarom is de evaluatie van de internationale samenwerking beperkt tot een bespreking van «functionele specificatie»? Kunt u de Kamer informeren met een evaluatie van de internationale militaire samenwerking bij de verwerving van materieel?

De evaluatie van het DMP houdt wel rekening met de ervaringen van internationale materieelsamenwerking. De evaluatie van DMP betrekt nadrukkelijk het IBO-wapensystemen: Meer «Bang for the Buck» als een van de relevante ontwikkelingen voor de evaluatie. Dit IBO heeft onder andere de mogelijkheid van meer doelmatigheid door internationale samenwerking onderzocht. Zo baseert het IBO zich op een door Clingendael uitgevoerde deelstudie getiteld Internationale Materieelsamenwerking (als bijlage bij het IBO gevoegd). Het IBO stelt vast dat de functionele behoeftestelling het uitgangspunt moet zijn. Daarmee wordt volgens het IBO ook in beeld gebracht welke andere landen over capaciteiten beschikken waarmee aan de functionele behoeftestelling kan worden voldaan. Aanbeveling nummer 4 van het IBO adviseert de regering in de A-fase ook rekening te houden met de capability gaps analyse van de Navo. De regering heeft deze aanbeveling overgenomen, zoals in de evaluatie van het DMP is vermeld.

57
Waarom worden de wijzigingen die u ten aanzien van de A-brief door wil doorvoeren slechts abstract beschreven? En wordt bijvoorbeeld niet uitgewerkt wat het betekent dat in de A-fase de behoeftestelling meer functioneel zal worden beschreven?

Door de DMP A-fase af te sluiten met het «wat» en het «waarom» van de behoeftestelling en met een beschrijving van de functies die bepalend zijn voor de bruikbaarheid van de operationele capaciteit, worden ruimere mogelijkheden geboden om in de volgende DMP-fase een geschikt alternatief te bepalen. Het huidige DMP leidt tot het vrij verregaand (technisch) specificeren van de behoefte in de DMP A-fase, waardoor feitelijk de vraag naar het «hoe» al wordt beantwoord, terwijl die pas in de B-fase aan de orde zou moeten komen.

61
In hoeverre is het logisch om, nu de financiële ramingen in de A-fase steeds nauwkeuriger worden, de Kamer over die ramingen niet langer te informeren?

62
Hoe beoordeelt u het feit dat het voor de Kamer met de door u voorgestane wijze van informeren over kostenramingen in de A-fase niet langer mogelijk is een eigen oordeel te vormen over de financiële inpasbaarheid van (grote) investeringen in defensiematerieel?

De informatie over productalternatieven is in de DMP A-fase beperkt waardoor het budget relatief onzeker is. Het noemen van een concreet bedrag zoals dat tot nu toe gebeurt, suggereert een nauwkeurigheid die op basis van de onderliggende informatie niet kan worden gegarandeerd en resulteert vrijwel altijd in een bijstellingen. De bandbreedte doet recht aan de onzekerheid in de eerste fase van materieelproces. Bij de planning van de investeringsruimte wordt uiteraard rekening gehouden met de bandbreedte. Ook de Kamer kan zich daarover een oordeel vormen. In latere DMP-fasen is een nauwkeurigere raming mogelijk dan in de A-fase, omdat de onzekerheden en risico's dan beter kunnen worden gekwantificeerd.

64
Klopt het dat de bedoelde voorwaarden om verstoring van de concurrentieverhoudingen te vermijden in de praktijk leidt tot uitsluiting van partijen? Klopt het dat een bedrijf dat bijdraagt aan de pré-behoeftestellingsconsultatie, of aan een conceptuele studie, daardoor formeel wordt uitgesloten van deelname aan de aanbesteding? Is dit ooit de bedoeling geweest van de Defensie Industrie Strategie en heeft Defensie hiervoor al een oplossing?

Er zijn mij geen praktijkgevallen bekend waarin een bedrijf is uitgesloten van een Europese aanbesteding omdat het had bijgedragen aan de pré-behoeftestellingsconsultatie of aan een (conceptuele) studie. Defensie tracht de uitsluiting van bedrijven te voorkomen door er bij aanbestedingen zorg voor te dragen dat alle inschrijvers over dezelfde informatie beschikken en dat er eerlijke concurrentie mogelijk is.

65
Op welke wijze werkt Defensie stapsgewijs de Kosten Baten Analyse (KBA) systematiek uit?

66
Op welke wijze zal binnen het DMP-proces de Kamer over de uitkomsten van een KBA worden geïnformeerd?

Er is een werkgroep samengesteld om te onderzoeken op welke wijze de KBA-systematiek het beste kan worden toegepast bij Defensie. Het besluit waaraan de KBA ten grondslag ligt, wordt na de onderzoeksfase in de B-brief aan de Kamer voorgelegd.

67
Deelt u de opvatting dat het plan om een KBA uit te voeren en daarbij onder meer industriële aspecten te betrekken, haaks staat op het aangegeven belang om de capaciteitsbehoefte in een functionele behoeftestelling te formuleren en niet in concrete wapensystemen? Zo nee, waarom niet? Zo ja, hoe gaat u met deze contradictie om?

De A-brief bevat functionele specificaties. De daaropvolgende B-fase (de onderzoeksfase) bevat op grond van de functionele eisen van de A-brief een inventarisatie en een vergelijking van alternatieven en een integrale afweging op grond van de beleidskaders. Bij projecten groter dan 100 miljoen euro wordt een KBA uitgevoerd. Het is mogelijk dat van een keuze wordt afgezien op grond van de KBA terwijl wel aan de gewenste functionele specificaties wordt voldaan.

68
Klopt het dat het bij drempelbedragen uitsluitend gaat om de mate van begrotingsbelasting van Defensie? Realiseert u zich dat bij ontwikkelingsprojecten soms internationaal wordt samengewerkt, vaak een eigen bijdrage van de industrie verlangd wordt of private investeringen worden overwogen? In hoeverre tellen deze bedragen mee bij het drempelbedrag?

De drempelbedragen richten zich alleen op de uitgaven die drukken op de defensiebegroting. Bijdragen van andere landen, de industrie of private investeerders worden niet bij het drempelbedrag opgeteld.

69
Kunt u toelichten op welke momenten in het DMP proces de Kamer over de voortgang van het project zal worden geïnformeerd of is dat alleen met de brieven die in het schema staan van bijlage 3?

Naast de brieven in de schematische weergave van het aangepaste DMP, wordt de Kamer ook in het MPO geïnformeerd over de voortgang van de projecten. Zoals toegezegd in het algemeen overleg Materieel van 5 juni 2014, informeert Defensie de Kamer tussentijds over belangrijke ontwikkelingen zijn, zoals wijzigingen van de behoeftestelling, grote tegenvallers of overschrijdingen van termijnen of budgetten.